### 52 años de acción comunal en Colombia construyendo

### Comunidad mirando el futuro

### Hace 52 años fue expedida la ley que “creó las Juntas de Acción Comunal”, verdadero potencial social ido a menos por la politiquería. Sin embargo, sus cuatro millones de afiliados merecen mejor suerte: capacitación, organización, autonomía, participación democrática, economía solidaria, son las bases para garantizar su verdadero rol.

### La lucha política por controlar y/o desvirtuar las Juntas de Acción Comunal, ha sido constante. Células del poder social, regadas por todo el país, son su potencial. Hoy el 70 por ciento de éstas operan en veredas, municipios y regiones. Apenas el 30 por ciento en áreas urbanas, concentradas en barrios de estratos populares y medios. La Ley 19 de 1958, que las reglamentó, fue una tergiversación histórica, conceptual y legal, apenas las institucionalizó invocando su preexistencia. Después de cinco décadas, las más de 60 normas promulgadas en estos últimos años tienen el propósito de controlar, cooptar, manipular, dirigir y vigilar la acción comunal y sus organizaciones sociales desde las juntas de base, las asociaciones municipales, las federaciones departamentales y la Confederación Comunal Nacional. Se trata de una acción comunal que por ley ignora las tradiciones culturales y los acumulados históricos. No reconoce las expresiones de trabajo asociativo y comunal como la minga, la mano vuelta, la faena, el convite, las formas mutuales, las cooperativas, las congregaciones, los sindicatos, entre otras.

### Recorrido histórico desde la Ley 19 de 1958

**Se creó en la reorganización administrativa promovida por el primer gobierno bipartidista del ‘frente nacional’. Paridad política en la burocracia pública mediante el reparto mecánico de puestos y posiciones (1957-1974). El presidente Alberto Lleras Camargo la sancionó, incluyendo dirección económica y planeación, servicio y carrera administrativa, descentralización y tutela administrativa mediante instrumentos como el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación (Conpes), y bajo dirección presidencial el Departamento Nacional de Planeación y Servicios Técnicos, el Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Escuela Superior de Administración,pública(ESAP).**

**La acción comunal se convoca en un momento dramático de violencia sectaria entre los partidos tradicionales, reflejada con el asesinato del caudillo Jorge Eliécer Gaitán, quién agitaba banderas populares. Se promulga en el período posterior a la conciliación entre los bandos sectarios encarnados en Alberto Lleras y Laureano Gómez, cuyo objetivo fundamental era frenar transitoriamente la violencia partidista, que se desdoblaba en guerra social, amenazando el sistema tradicional y sus privilegios. Recuerdo que elaboraba un proyecto de ley para llevar al Senado cuando se presentó la Ley 19. Ya en su articulado se señalaba que el gobierno nacional “podrá recomendar a las juntas de acción […] de acuerdo con las normas que se expidan en los respectivos concejos y otras entidades locales, funciones de control y vigilancia”. También, que “fomentará por los sistemas que juzgue más aconsejables” leyes que se aprovechaban del movimiento comunal, el mismo que con su esfuerzo y trabajo no remunerado había construido cerca del 30 por ciento de la infraestructura del país. Los auxilios parlamentarios derivados de las permutas políticas en la reforma constitucional de 1968 llevaron a muchos líderes a la subordinación política y la sumisión electoral, convirtiendo algunas juntas o líderes comunales en comités y agentes electorales y de0 agitación sectaria, al servicio de los políticos y politiqueros de turno.**

**La acción comunal dependía inicialmente de la División de Acción Comunal del Ministerio de Educación Nacional (Decreto 1761 de 1959) y fue traslada al control del Ministerio de Gobierno (Decreto 164 de 1960), definida como “una corporación cívica sin ánimo de lucro compuesta por los vecinos de un lugar, que aúnan esfuerzos y recursos para procurar la solución de las necesidades más sentidas de la comunidad” (Decreto 1930 de 1979), Leyes tras leyes iban delimitando la capacidad de asociación, definiendo algunos elementos, por ejemplo, el desarrollo de la comunidad, como “conjunto de procesos que integran los esfuerzos de la población y los del Estado para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la comunidad” (Decreto 300 de 1987); y actividad comunal como “una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable, construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad” (Ley 743 de 2002) norma que sustituye y subsume los contenidos de leyes y normas anteriores, incluyendo el Decreto 300 y la Resolución 2070 de 1987, que están en camino de reforma.**

### Entre la realidad y la posibilidad

**En el censo nacional de Acción Comunal de 1993, diligenciado por más de 800 mil comunales en 37 mil formularios, se encuentra valiosa información. Es el legado histórico de la acción comunal en su ejercicio cotidiano en todas las veredas y barrios, muchas veces ignorado, subestimado, y peyorativamente calificado por las instancias de la academia y la tecnocracia. El desarrollo cuantitativo de la acción comunal, en medio siglo de legislación dispersa y casuista, en su organización y crecimiento calculado para este año tiene como resultado un desarrollo cuantitativo cercano a 45.000 juntas de acción comunal, junto con cerca de 250 Juntas de Vivienda, 800 asociaciones municipales, 28 Federaciones Departamentales y una Confederación Nacional Comunal, única. Además de cerca de cuatro millones de afiliaciones**  
**Paradójicamente, es fuerza y debilidad en la medida en que apetitos electorales personalistas, atraso político, clientelismo, protagonismo, caudillismo, populismo y secuelas de corrupción la ronden permanentemente como una amenaza a sus verdaderos principios sociales. El aspecto más relevante y positivo de su presencia es el mantenimiento de la unidad comunal y el trabajo asociativo, sacrificado, constante, en algunos casos heroicos, en medio de difíciles situaciones y circunstancias del país, inventariando las políticas públicas consignadas en los documentos del Conpes y los Planes Nacionales de Desarrollo, comenzando por el Plan Decenal de Alberto Lleras Camargo (1961) hasta el Plan de Desarrollo Comunitario 2002, 2006, 2010, de Álvaro Uribe Vélez, son significativos en la retórica política pero distante de las realidades.**

**Nunca se cumplieron los requerimientos comunales para promover programas y proyectos empresariales solidarios, a cargo de la Dirección General para el Desarrollo de la Acción Comunal y la Participación (Decretos 1684 de 1997 y 646 de 1992), ni Dansocial se descentralizó cubriendo los propósitos de desarrollo humano y social vinculados a la Ley 52 de 1990, que atribuía competencias de la Acción Comunal, Asociaciones y Juntas de Vivienda Comunitarias, conlos Gobernadores y Alcaldes. Para un futuro promisorio, se está preparando ahora un movimiento comunal moderno y democrático que, recogiendo su acumulado histórico y su visión de futuro, tiene propuestas fundamentales de los 21 Congresos Nacionales Comunales (1970-2008), junto con proyectos autogestionarios sobre el Plan Cuatrienal de Desarrollo y la formulación de las bases para el Documento Comunal para el Cones. También, con el Plan estratégico “Bitácora Solidaria” 2006-2010, del Departamento Nacional de Economía Solidaria, la normalización del Icontec-Dansocial (IS0-9021), sobre control de calidad en la gestión para el sector solidario, materia del control social en la gestión pública, y la “Agenda Ciudadana”, de la Contraloría General de las República, se facilita el fortalecimiento y el desarrollo de la democracia participante en los espacios constitucionales y legales, así como en el sistema nacional de economía solidaria, herramientas teórico-prácticas.**

**Esta es la perspectiva del movimiento comunal, movimiento social, entendido como sujeto histórico, implicado en un cambio estratégico basado en el progreso colectivo y el humanismo social. Es la razón de ser, existir, vivir y desarrollarse y no morir, recogiendo en forma consecuente los lemas de los Congresos nacionales comunales, que** **constituyen metas en construcción constante. Serían la base para lograrlo: Capacitación, Organización, Autonomía, Participación Democrática, Economía Solidaria. Éstos son los medios y los fines fundamentales generados por la acción comunal en Colombia, que deben ser estudiados y comprendidos para que los sueños se conviertan en realidades pujantes.**

**Las normatividad específica de la acción comunal se inicia con la Ley 19 de 1958 y culmina actualmente el proceso con la Ley 743 de 2002 y el Decreto Reglamentario 2350 del 2003. En el curso de los primeros 50 años se contabilizan cerca de 70 normas entre leyes, Decretos, Resoluciones y reglamentos. La estructura organizativa y estatutaria, tiene como base social a las Juntas de Acción Comunal; asociaciones municipales y distritales (Asocomunales) de segundo grado; Federaciones Departamentales y Distritales de tercer grado; y la Confederación Comunal Nacional en la cúpula vertical... Las JAC cuentan con asociaciones de Vivienda y una constelación de Comisiones de Trabajo. La inspección, control y vigilancia de las JAC estuvo inicialmente a cargo del Ministerio de Educación (Decreto 1761 de 1959); luego se traslada al Ministerio de Gobierno (Decreto 164 de 1960). Es decir, las JAC pasaron del campo de la educación al de la política. El Ministerio de la política, atendía la organización comunal mediante la Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad –DIGIDEC, reemplaza por la Dirección de Integración y Desarrollo de la Participación y la Acción Comunal-DIGEDACP. Las citadas dependencias fueron eliminadas y reemplazas por una Dirección unipersonal sin réplicas regionales salvo las correspondientes instancias departamentales y municipales. En desarrollo de la descentralización administrativa el Ministerio del Interior y Justicia, delega la ICV de las JAC y Asocomunales a los Departamentos y Municipios, reservándose la ICV de las Federaciones Departamentales y la Confederación Comunal Nacional, mediante el Decreto 4530 (noviembre 28)de 2008, que reglamenta el Departamento de la Participación del Ministerio. En el orden cualitativo, la acción comunal ha aportado su trabajo voluntario para construir el 30% de la infraestructura nacional: vías de penetración rural, caminos, manejo de cuencas y acueductos comunales, construcción de capillas, escuelas, casas comunales, plazas de mercado, centros de acopio, centros de salud, construcción de andenes, pavimentación, redes de mercados campesinos y unidades productivas y de servicios, practicando la economía solidaria a través de las Comisiones Empresariales y otras iniciativas comunitarias sobre vivienda.**

**Pensamiento Comunal**

**La organización comunal durante todas sus fases y actividades en 52 años(1958- 2010), ha realizado múltiples encuentros y eventos nacionales, regionales y locales, de los cuales existen testimonios en periódicos, actas, videos, fotografías, revistas, documentos y libros, desafortunadamente dispersos o perdidos. También, el movimiento comunal ha hecho presencia internacional en países, como Chile, Bolivia, Venezuela, Ecuador, Cuba, Panamá, España (Mondragón, País Vasco), entre otros. En lo pertinente a recuperar y conservar el pensamiento comunal, el Archivo General de la Nación presentó en el año 2008, una video-conferencia conjunta con la Confederación Comunal y el SENA, sobre el proyecto institucional de identificar, recepcionar, organizar y conservar la historia de la organización comunal, en cuanto considera de interés nacional, recuperar el testimonio original del proceso de construcción comunal en el país.**

**Las Memorias de los 21 Congresos Nacionales de la Organización Comunal (1970-2008), algunos con la participación de Presidentes de la República, cubren dramáticos y auténticos episodios de Colombia y su pueblo, desde los años 50 del siglo XX y primera década del siglo XXI.**

**Es de destacar el IX Congreso Nacional realizado en Pasto en 1985, con la presencia de cerca de 1.000 delegados de toda la Nación, cuna de la Coordinadora Nacional Comunal precursora de la Confederación Nacional Comunal, como metas de la acción comunal: capacitación, Organización y Autonomía, complementadas con la participación en los Congreso de Pereira (1990) y Medellín (1991),Las propuestas de los voceros de la acción comunal en las Mesas preparatorias y en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y la Comisión especial legislativa de 1991, fueron recogidas en parte y ameritan un estudio comparativo con lo consagrado en la Constitución Política de Colombia en 1991.1 El Censo Nacional Calificado de Acción Comunal de 1993, fue diligenciado por 30.362 Juntas de Acción Comunal sobre un total de 42.582 identificadas en esa fecha, representando el 71.30& del registro oficial .En el proceso censal participaron 791.110 afiliados de las JAC, constituyendo una de las más altas encuestas conocidas, de cuyo archivo entregado no se tiene información sobre su destino por parte del Ministerio de Interior.**

**La investigación auspiciada por Conciencias a la Universidad de Antioquia y la Federación Departamental Comunal de Antioquia, denominada “La Acción Comunal – Entre la Tradición, la Modernización y la Democratización”, junto con los varios auto diagnósticos comunicaros y DOFAS realizados en los últimos años son pilares del pensamiento vivo ,crítico , propositivo y actualizado de la acción comunal en Colombia.2**

**El 21 Congreso Nacional Comunal, realizado en octubre del 2008 en Montería, se destacó la visión futura de la organización, expresada en el denominado Manifiesto Comunal, documento que iluminan los nuevos caminos, modernos y democráticos, para el movimiento comunal como organización social. Los recientes eventos comunales realizados en el Municipio de Argelia, el Suroriente del Departamento de Antioquia (julio17-20 del 2009),con la participación de delegaciones de JAC y Asojuntas de 28 Municipios y presencia de entidades nacionales, departamentales y municipales, recogen el árbol de problemas y dificultades identificados, tales como incomunicación, insuficiente apoyo estatal, ausencia de financiamiento para proyectos productivos, clientelismo, débil formación para la organización y gestión, paternalismo y asistencialismo, politiquería, dependencia, capacitación formal y deficiente, incultura democrática, liderazgo anacrónico, protagonismo activista y tramitología estéril, sin resultados positivos para la comunidad, insostenibilidad financiera, difícil acceso a la formación superior. Sin embargo, existe una amplia y fuerte mística comunal y un amplio sector progresista e importantes segmentos profesionales, mujeres y jóvenes, que creen y trabajan en los objetivos y tareas de construcción apuntando a un futuro promisorio para la comunidad y sus ámbitos de trabajo. De otra parte, estudiantes de la Universidad de Stanford, preparan una investigación sobre acción comunal en Colombia y anotan (julio 2009),” 1.- Que *surgen cambios demográficos importantes, junto con un proceso de urbanización y cambios en riqueza y población (concentración) y extensión de bienes públicos. .2. La generación de los fundadores y los hijos de los fundadores y emprendedores de la acción comunal ya están envejeciéndose, .es una pérdida de pasión y de experiencia, Esto implica que se requiere una renovación de gente – de capital humano, y apoyo social e institucional para su fortalecimiento, involucrado en y comprometido con las organizaciones de base. Una renovación de líderes .3.-Un mayor papel jugado por las mujeres – más equidad de las organizaciones, pues las mujeres y los jóvenes, son naturales líderes sociales Sobre todo sabemos todavía muy poco de la extensión y profundidad que se mueve en el proceso de cambio que se observa está viviendo el fondo del movimiento comunal.” Lo relevante, es que muchas de éstas observaciones son sentidas y compartidas por la organización comunal y sus vanguardias, como se identifica en el pensamiento comunal estudiado en el proceso de las recientes investigaciones y lectura crítica de pronunciamientos y documentos comunales recientes.***

***4.- Perspectiva Comunal y políticas públicas***

***La visión y misión estratégica de la organización comunal, se ha ido perfilando y madurando a través de la acumulación de su vivencia cotidiana a lo largo y ancho en los escenarios del país, como actora, constructora y víctima en muchos casos de manipulación, paternalismo, asistencialismo, patrimonialismo, mutiviolencia, pobreza, corrupción, desarrollo desigual y atraso en la conciencia política, pervertida por la politiquería y la falta de educación superior para la mayoría. Sin embargo, la comunidad organizada, ha estado y está atenta al aprendizaje. Este es su enorme potencial para organizar el presente y garantizar el futuro. En este horizonte, señalamos algunos indicadores actuales: La Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, auspició en el año 2008, una investigación descriptiva e informativa, sobre la acción comunal en Colombia, con motivo de cumplirse los 50 años de la Ley 1958. El documento de próxima publicación, recoge capítulos sobre Historia general y específica comunal, contextos, estructura económica, normatividad, políticas públicas, pensamiento comunal y prospectivo, entre otros temas fundamentales.***

***Para el 2009 la ESAP, impulsa la investigación estratégica sobre la acción Comunal en Colombia. Es decir, un estudio en perspectiva -holística y teleológica- , con base en el producto descriptivo-informativo. y en función de las tendencias posibles de los próximos cincuenta años: 2008-2058,sobre la base emblemática: ”Organizar el presente para garantizar el futuro”. Para el efecto, se formulan algunas hipótesis de trabajo y se plantean inicialmente dos ejes fundamentales: 1.-Modernización de la Acción Comunal, con componentes integrales y orgánicos de impacto como conectividad, trabajo en redes, virtualidad, comunicaciones, organización horizontal, nueva normatividad, gerencia social, empresarialidad en base a la economía solidaria con gestión eficaz, eficiente, transparente, en función del bien colectivo y la paz democrática 3, incluyendo reformas para mejorar la calidad, condiciones y nivel de vida de la comunidad organizada y la sociedad, en los ámbitos sociales y bioambientales, entre otros elementos y factores, con base en economía solidaria para el autofinanciamiento de proyectos y alianzas estratégicas pertinentes y construcción de redes regionales.***

***2. Profundización democrática, para lo cual se requiere un cambio de actitud y una actitud de cambio, del conjunto de la organización comunal, la sociedad que la rodea, la normatividad y los modos operacionales del Estado. Es el caso de replicar el principio Constitucional, cuando establece que el Estado protegerá y promoverá la organización comunal, tomando analógicamente el artículo 58 de la CP-91 ,en atención a los delicados problemas que han afectado el desarrollo de la organización comunal.***

***La acción comunal – moderna y democrática - debe construir y desarrollar su propia política – no politiquería – respetando su pluralidad democrática, vocación unitaria y culturas regionales y locales, sin exclusiones, ni partidismo, para lo cual debe prepararse, capacitarse, formarse, organizarse y movilizarse en forma consciente para aspirar y acceder al poder – no apuntar a la nómina burocrática y falsamente representativa - sino a las instancias, niveles, espacios y mecanismos de participación directa y democrática, que consagra la Constitución del 91, como la contratación comunal 4, planeación y presupuesto participantes – no sólo participativa de tipo consultivo sino con capacidad de decisión; acceder sistemáticamente al control social de la gestión pública (artículo 270 de la CP-91)., participar en los planes de ordenamiento territorial. Para toda esta responsabilidad social es que debe prepararse sólidamente la organización comunal- En esta perspectiva de modernización y democracia para la acción comunal, es importante destacar los resultados del Convenio DANSOCIAL-ICONTEC -2007- 2008- que por primera vez en la historia, se trabaja con los comités técnicos y las comunidades, la norma ISO 9001-2008, que apunta a la certificación en función de acceder al sistema de calidad en la gestión ,con el fin de aplicar la organización comunal, a la gestión de calidad, en sus diversos niveles y actividades, cumpliendo los procesos y requisitos de la norma en el referente de las 10 guías pertinentes. Estos elementos y beneficios, antes reservados solamente para las empresas, productos, instituciones o servicios, se ha ampliado para las organizaciones solidarias, como la acción comunal. Los primeros talleres en Colombia sobre la calidad en la gestión, se orientan a la modernización comunal, han iniciado tareas en el Instituto Distrital de la Participación y la Acción Com****unal* ***Los actuales ejercicios en el Departamento Nacional de Planeación-DNP, con el Mininterior y la Confederación Comunal para el documento CONPES-COMUNAL, deberán concluirse en agosto del 2009, armonizando actividades con los componentes, del Plan Estratégico “Bitácora Solidaria” 2006-2015 del DANSOCIAL, el Plan Decenal de Educación del MEN, Visión y propósitos 2006- 2015; 2019, Visión Colombia II Centenario y los respetivos Planes y Presupuestos***

***Nacionales, Regionales y Locales de Desarrollo y sus componentes de Planeación, Presupuesto Participante y Ordenamiento Territorial-.***

***4.- Conclusión***

***Invitación a soñar, pensar y hacer en la perspectiva comunal. En este apretado cuadro, apenas se pretende recoger dispersas notas sobre historia, realidad y perspectivas de la acción comunal en Colombia, en cuanto se trata apenas de una introducción al tema con el fin de promover iniciativas de la academia, universidades, profesionales, investigadores, instituciones públicas y entidades privadas, organizaciones sociales, gremiales, estudiantes, medios, sociedad civil en general, en el sentido de sensibilizar y motivar, ideas, visiones y propósitos, en la línea constructiva de formular rutas, señalar metas, posibilidades y potencialidades, sentidas, compartidas y reales, en la mira de construir los pilares para el fortalecimiento de la organización comunal, en base de los***

***componentes de modernización y profundización democrática. El espacio de ésta publicación, puede servir eventualmente como buzón de iniciativas y sugerencias.***